

Que Visão para a Defesa? Desafios que se Colocam a Portugal

Nuno Severiano Teixeira
Ministro da Defesa Nacional

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor Ministro da Defesa Nacional, Nuno Severiano Teixeira, no IDN, a 2 de Dezembro de 2008, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

A Vision for National Defence: Challenges with Portugal Faces

The present text is a written version of the speech delivered by the Portuguese Minister of National Defence, Mr. Nuno Severiano Teixeira, at the National Defence Institute on the 2nd December 2008. The speech was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.

A Defesa e a Segurança são instrumentos de uma Estratégia Nacional – são instrumentos decisivos para a existência dos Estados e decorrem de uma visão mais larga, de longo prazo, que é definida por razões históricas e pela vontade dos Portugueses.

No fim do *ciclo do Império*, os Portugueses escolheram, sem equívocos, a democracia pluralista como a forma moderna do seu regime constitucional. Ninguém tem dúvidas sobre essa escolha, imposta nas circunstâncias excepcionais da transição revolucionária, reiterada pelo processo eleitoral e confirmada pela estabilidade da democracia portuguesa.

Essa escolha, tal como a mudança do ciclo histórico, teve consequências no plano interno e na definição do modelo institucional e político adoptado. Mas teve também consequências na definição da posição internacional de Portugal, que se traduzem no reforço paralelo e convergente do seu estatuto europeu e atlântico.

É importante reiterar estas escolhas, que determinaram o sentido da mudança no fim de um longo ciclo histórico, quando estamos a viver um momento de crise internacional.

Perante a crise, a nossa prioridade nacional deve ser assegurar a continuidade política, estratégica e institucional da comunidade transatlântica de defesa e dos seus dois pilares, a Aliança Atlântica e a União Europeia.

Portugal não pode, de acordo com a sua posição internacional, dispensar todos os esforços para assegurar a maior autonomia possível na defesa dos seus interesses na competição internacional. A soberania do Estado é indispensável para podermos continuar a procurar o nosso destino como uma nação livre e comunidade independente. Todos nós, mas os responsáveis políticos, devemos reconhecer que a coesão da comunidade das democracias ocidentais é a melhor forma de garantir a independência do Estado, a consolidação da democracia política e a defesa dos nossos interesses estratégicos, dentro e fora do espaço euro-atlântico. É a melhor forma de garantir a paz e a segurança internacionais.

Esse quadro de referência justifica que a construção da nossa estratégia nacional não deva ser separada da evolução estratégica das principais organizações internacionais de segurança e defesa de que fazemos parte: a Aliança Atlântica e a União Europeia. Num contexto de crise, devemos assumir que a segurança nacional é inseparável da segurança europeia e ocidental.

Começarei, por isso, por uma abordagem às concepções estratégicas da NATO e da União Europeia e concluirei com uma breve reflexão sobre a Defesa Nacional.

A Aliança Atlântica foi criada em 1949, no quadro da Guerra Fria e perante a necessidade de defesa territorial da Europa face à ameaça soviética. Hoje, quase 60 anos depois, a NATO tem a sua principal missão no Afeganistão, fora daquela

que era a sua tradicional área de intervenção, e depara-se com um ambiente de segurança internacional marcado por ameaças difusas, múltiplos e novos actores, incluindo actores não-estatais.

Ao longo da sua história, a NATO sobreviveu, com sucesso, a diversos momentos de crise. E ao contrário das previsões mais pessimistas, sobreviveu ao fim da Guerra Fria. Não sem que se confrontasse com novos momentos de crise, entre eles, e certamente um dos mais difíceis, as divergências entre os aliados acerca da intervenção militar no Iraque. Mais uma vez, a Aliança Atlântica prevaleceu.

Mas hoje, tal como no início da década de 90, as dimensões essenciais da comunidade transatlântica permanecem inalteradas: a comunhão dos valores da democracia, da liberdade e do primado do direito e a indivisibilidade da segurança dos Aliados. São estes os fundamentos permanentes da Aliança Atlântica.

A crise internacional é marcada pela incerteza, pela volatilidade e pela rapidez das mudanças. Houve uma transformação radical das condições estratégicas, quando a simplicidade e a previsibilidade da Guerra Fria foram substituídas pela complexidade e pela multiplicação dos riscos e das ameaças, convencionais e não convencionais, simultaneamente transnacionais, estatais e sub-estatais.

Ao nível transnacional, falamos da criminalidade organizada; de múltiplos tráficos ilícitos; das acções de grupos terroristas, incluindo ciberterrorismo; dos fundamentalismos; da proliferação de armas de destruição maciça; ou de pirataria internacional.

Ao nível estatal, falamos dos perturbadores internacionais, incluindo Estados fora-da-lei e de Estados falhados, que lutam contra as democracias, procuram obter armas de destruição maciça e apoiam grupos terroristas.

Ao nível sub-estatal, falamos da multiplicação de conflitos violentos, de guerras civis e do aparecimento de Estados falhados que representam, directa e indirectamente, uma ameaça à segurança e estabilidade internacionais.

Por tudo isto, a segurança de cada Estado garante-se hoje muito para lá das suas fronteiras geográficas. Garante-se produzindo segurança e estabilidade nas fronteiras regionais e nas áreas de interesse estratégico. É essa a tarefa corrente da NATO.

Como tal, a Aliança Atlântica tem desenvolvido um processo de transformação no sentido de se adaptar à nova realidade e de se capacitar para responder aos novos desafios.

Encontramo-nos num importante momento de reflexão para o futuro da Aliança Atlântica; uma reflexão que antecede a Cimeira comemorativa do 60º aniversário da NATO – a organizar em Abril de 2009, conjuntamente pela França e a Alemanha. Nesta Cimeira será dado um impulso decisivo para a formulação do novo Conceito Estratégico da Aliança Atlântica que deverá abordar quatro questões fundamentais

– e, devemos admitir, não são inteiramente consensuais entre os aliados – para o futuro da NATO. Essas questões são:

- Em primeiro lugar, o alargamento da Aliança a novos membros;
- Em segundo lugar, a realização de operações fora da tradicional área euro-atlântica;
- Em terceiro lugar, a transformação das estruturas e conceitos da NATO; e
- Em quarto lugar, as parcerias estratégicas, nomeadamente com a União Europeia.

Queria partilhar convosco uma breve reflexão sobre cada uma delas.

Em primeiro lugar, o Alargamento.

Este é, provavelmente, um dos debates mais complexos no seio da Aliança. As decisões relativas à entrada de novos aliados, tomadas em Bucareste, foram importantes e prudentes. Mas é claro que a crise no Cáucaso do último Verão não deixará de ter consequências para as relações entre alguns dos Estados desta região e a NATO, bem como no relacionamento com a Rússia.

A questão do alargamento é fundamental: a NATO não deve fechar, definitivamente, a porta a novos membros, mas deve também definir com clareza as condições e requisitos a preencher pelos candidatos. Desde logo, a consolidação do regime democrático e das suas instituições e o contributo que estes Estados possam dar no esforço de segurança internacional. Para além disso, mas igualmente fundamental, a NATO deve recusar qualquer alargamento adicional que possa pôr em causa, ou diminuir, a credibilidade das garantias de defesa colectiva que foram, são e continuarão a ser a primeira razão de ser da Aliança Atlântica.

Em segundo lugar, as operações fora da tradicional área euro-atlântica.

Um dos principais debates dos últimos anos, no seio da NATO, tem-se centrado nos limites geográficos das missões a realizar pela Aliança. Na verdade, o que está em questão é se queremos uma NATO exclusivamente centrada na região defesa euro-atlântica e na defesa territorial, ou uma NATO com capacidade de garantir, em conjunto com outros parceiros, a segurança global. Ou seja, se queremos uma aliança de defesa colectiva ou de segurança global.

Nas últimas cimeiras, a Aliança tem vindo, tendencialmente, a direccionar-se para uma agenda de segurança global. Neste sentido, a NATO terá de desenvolver estruturas e capacidades de forma a estar preparada para intervir em teatros de operações dentro e fora da área euro-atlântica. A definição destes cenários, bem como a escolha dos parceiros, deve ser avaliada caso a caso, de acordo com os imperativos de segurança internacional e sustentada pelo Direito Internacional.

Uma terceira questão é a transformação das estruturas e conceitos da Aliança.

A NATO tem vindo a desenvolver um importante processo de transformação, que se iniciou com a aprovação da revisão do conceito estratégico em 1999. A crise internacional tornou evidente a necessidade de rever esse conceito.

A crise internacional exige que a NATO se adapte às novas exigências e assegure a formação, as capacidades e os requisitos necessários à realização de operações modernas. Por isso, o processo de transformação da Aliança resulta de um importante debate interno e da partilha de uma visão comum entre os aliados, centrado não só nas questões geográficas, mas também na adequação da estrutura institucional às políticas e missões definidas.

Finalmente, uma quarta questão: a relação entre a NATO e os seus parceiros, nomeadamente a União Europeia.

Hoje, a Aliança Atlântica pode e deve contar com o apoio e com a complementaridade de acção, da União Europeia. A Aliança Atlântica e a União Europeia são os dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa. Têm, por isso, de encontrar as formas institucionais para articular, em permanência, as suas prioridades, coordenar as suas missões e rentabilizar as suas capacidades e meios no domínio da segurança e da defesa. Não para rivalizar, mas para se constituírem como aliados úteis e credíveis.

É, precisamente, com base neste princípio que devemos encarar o desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa e das capacidades militares da União Europeia. E como qualquer definição estratégica, este desenvolvimento deve concretizar-se com base numa definição clara das principais ameaças e riscos à segurança europeia, bem como dos instrumentos necessários para lhes responder de forma adequada.

O primeiro passo para esta definição foi dado em 2003 com a apresentação da Estratégia de Segurança Europeia. Este foi um documento inédito na construção europeia, já que definiu uma doutrina estratégica e uma visão europeia sobre a acção externa. Passados cinco anos, e à luz do actual contexto internacional e dos novos desafios que se colocam à União, será necessário revê-lo e adaptá-lo aos objectivos e às ambições da UE para a próxima década. No próximo Conselho Europeu será apresentado um documento de avaliação da implementação da Estratégia que incluirá propostas de novos elementos que permitam uma melhor execução da acção externa europeia.

Com base no actual contexto internacional seria importante promover três níveis de adaptações. Em primeiro lugar, uma adaptação institucional. Para além da definição das ameaças consagradas na actual Estratégia – o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, os Estados falhados e o crime

organizado transnacional – será necessário analisar a forma como estas ameaças se inter-relacionam e como a UE lhes poderá responder de forma eficaz.

Para isso é fundamental promover uma acção coordenada entre os três pilares das políticas europeias, para que a visão consagrada na Estratégia tenha um reflexo prático através da criação de políticas e mecanismos de acção globais e integrados.

Em segundo lugar, é necessário incluir na Estratégia de Segurança Europeia novos desafios e novos riscos tendo em conta não só o actual contexto internacional, mas também a afirmação da UE como actor que partilha responsabilidades na segurança internacional.

Ao nível dos desafios, a UE não deverá excluir a importância da relação com a Rússia e com as novas potências emergentes, como a Índia, a China e o Brasil; bem como as questões relacionadas com a Globalização e a crescente rapidez na circulação dos fluxos, sejam eles fluxos de informação ou fluxos financeiros, por exemplo.

Ao nível dos riscos, para além dos já identificados, será necessário incluir conceitos como segurança energética, segurança marítima, segurança alimentar, a ciber-segurança e os riscos decorrentes das alterações climáticas – como os desastres naturais e as pandemias.

Tudo isto porque o conceito de segurança que hoje utilizamos não é o conceito tradicional, baseado exclusivamente na segurança do Estado e no uso da força. É um conceito mais abrangente, de segurança não só do Estado mas também das pessoas.

O principal objectivo da Estratégia de Segurança Europeia é dar à União uma visão coerente, que lhe permita tornar-se um actor internacional com um papel decisivo na promoção de um mundo mais seguro e estável. Para que isto seja possível são fundamentais as inovações consagradas no Tratado de Lisboa.

Tenho afirmado, em diversas ocasiões, que a Política Europeia de Segurança e Defesa tem sido, nos últimos anos, uma das áreas mais dinâmicas do processo de integração europeia.

O Tratado de Lisboa inclui uma série de inovações importantes, com o objectivo de reforçar as capacidades europeias e a eficácia da acção da União enquanto actor internacional. Entre elas, gostaria de destacar duas apenas no plano de segurança e defesa: uma de carácter simbólico, outra de carácter político.

Do ponto de vista simbólico, é de salientar a mudança de designação da Política Europeia de Segurança e Defesa para Política Comum de Segurança e Defesa. Esta é a demonstração formal de que os Estados membros têm objectivos e interesses comuns em matéria de segurança e defesa e que consideram desenvolvê-los em conjunto.

Do ponto de vista político, o Tratado de Lisboa introduz dois mecanismos de cooperação importantes: o mecanismo de “cooperação reforçada” e o mecanismo de “cooperação estruturada permanente”.

No que diz respeito às cooperações reforçadas, trata-se da extensão da aplicação do mecanismo estabelecido pelos Tratados de Amesterdão e Nice e que prevê a criação de grupos de Estados que queiram aprofundar a sua cooperação numa dada matéria, neste caso, em questões de segurança e defesa. Dito de outra forma, um conjunto de Estados membros poderá juntar-se para, em nome da União levar a cabo objectivos e missões que a União, enquanto tal, não reúne condições para alcançar.

Já no que diz respeito à cooperação estruturada permanente, esta é nova e criada, especificamente, para a política comum de segurança e defesa. Basicamente, este mecanismo prevê a possibilidade de existir uma cooperação mais estreita entre os Estados-membros que o desejem e demonstrem vontade e capacidade para realizar maiores esforços no domínio da segurança, incluindo as missões militares internacionais.

O objectivo é claro: ser um catalisador de mudança que estabelece um quadro político e um instrumento para o desenvolvimento de capacidades militares europeias.

Pretende-se, objectivamente, que os Estados membros canalizem os recursos, que hoje já despendem com a Defesa, de forma mais orientada para os interesses colectivos. A percentagem de forças projectáveis e a capacidade de as sustentar no exterior tem de ser superior à actual.

O desenvolvimento deste mecanismo de cooperação poderá ter duas interpretações. Por um lado, os críticos consideram que a cooperação estruturada permanente apenas cria a oportunidade para as principais potências europeias aprofundarem a sua cooperação, deixando os restantes à margem. Mas, por outro lado, este mecanismo poderá impulsionar o desenvolvimento das capacidades de defesa de todos os Estados membros, grandes ou pequenos, que demonstrem vontade de contribuir para a defesa e a segurança comum, nomeadamente pela sua capacidade para integrar as missões militares internacionais.

A escolha entre uma destas interpretações depende da posição assumida por cada um dos Estados membros. Mas devemos ser claros: o adiamento da entrada em vigor do novo Tratado pode comprometer estes objectivos. Sem o Tratado de Lisboa deixa de existir o quadro formal para o desenvolvimento deste mecanismo de cooperação; um mecanismo que promove um aumento da responsabilidade dos Estados, um aumento da exigência e da clarificação da vontade política daqueles que, verdadeiramente, pretendem construir uma Europa da Defesa.

Portugal é fundador da Aliança Atlântica e membro da União Europeia. Participou nas principais missões da NATO e esteve presente, desde a primeira hora, na formulação da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Europeia de Segurança e Defesa. Temos um currículo excepcional nas missões militares internacionais, temos uma diplomacia e umas Forças Armadas de reconhecida qualidade que colocam o nosso País no grupo de excelência dos Estados produtores de segurança internacional. Portugal tem, nesta matéria, um capital de competitividade que não pode desperdiçar.

Portugal é um país europeu e, simultaneamente, um país atlântico. Num momento de crise, essa dupla filiação deve ser valorizada. A centralidade da posição internacional de Portugal é sustentada pela unidade essencial entre os dois principais pilares da segurança euro-atlântica: a NATO e a União Europeia.

Para Portugal é evidente que a comunidade de defesa europeia só se pode formar com o fortalecimento da Aliança Atlântica, porque a vocação natural da comunidade de defesa europeia é ser parte integrante da comunidade de defesa transatlântica.

As condições essenciais da estabilidade e da segurança nacionais não são independentes das condições de estabilidade e segurança da comunidade euro-atlântica. Em momentos de crise, perante as novas e velhas ameaças, é prioritária a convergência entre os aliados, anulando quaisquer riscos de divisão.

Portugal afirma-se na cena internacional como um Estado responsável, defensor da Democracia e do Estado de Direito. É na defesa destes princípios que participa nas missões militares internacionais, contribuindo para a segurança colectiva.

No que diz respeito às ameaças e riscos que Portugal enfrenta, elas decorrem, em grande medida, das concepções definidas no quadro da Aliança Atlântica e da União Europeia. São ameaças e riscos transnacionais, promovidas por actores cada vez mais difusos, e que exigem um conceito de segurança cooperativa. Ou seja, a segurança de cada um dos Estados só pode ser garantida através de um esforço conjunto, de carácter multilateral, no quadro das organizações a que pertencemos.

É este, aliás, o quadro definido pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em 2003.

Precisamente porque os desafios à nossa segurança são globais, sabemos que não teremos capacidade, nem recursos, para estar em todas as frentes com o mesmo grau de empenhamento. Teremos de fazer opções.

Do ponto de vista do empenhamento das Forças Armadas portuguesas em missões internacionais, a decisão deve ser orientada no sentido de uma concentração dos nossos recursos num número mais restrito de missões. Bem entendido, existem missões onde a participação operacional de todos os aliados é crucial, como é o caso

da missão da NATO no Afeganistão. Mas, noutros casos, é necessário privilegiar as missões que não só defendam os nossos interesses estratégicos, como assegurem uma visibilidade efectiva da participação de Portugal.

Devemos também identificar claramente o que temos e queremos fazer de forma autónoma. Quais as capacidades que teremos obrigatoriamente de possuir e desenvolver para actuar em missões apenas com forças nacionais. Este deve constituir o núcleo de capacidades que sustenta o sistema de forças nacional.

Por outro lado, teremos de identificar o que queremos fazer em matéria de segurança cooperativa, identificando os parceiros mais adequados e estabelecendo os necessários mecanismos de cooperação.

São estes os desafios que se colocam a Portugal.

O quadro legislativo da reforma da Defesa Nacional e das Forças Armadas vem criar condições para o aprofundamento do processo de modernização. O planeamento da Defesa, baseado num processo de edificação de capacidades, é um imperativo que importa assumir com determinação, de forma a otimizar a fórmula que concilia o nível de ambição nacional, materializado no conceito estratégico de defesa nacional, com um sistema de forças nacional e com os recursos que o país pode disponibilizar. Dito de outra forma, trata-se de encontrar um equilíbrio entre o que queremos e o que podemos fazer, sendo que devem ser as missões a ditar as capacidades que devemos dispor, e não as capacidades a ditar as missões em que podemos participar.

Estou seguro que poderemos obter melhor capacidade de resposta e que, antes de equacionar soluções que passem por utilizar mais recursos, será possível identificar opções que passem por utilizar os recursos disponíveis de uma forma mais adequada.

Só assim será possível estabelecer o adequado quadro de prioridades e responder aos desafios que se colocam à segurança nacional.

Muito obrigado.